VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej (nr 105)**

z dnia 27 sierpnia 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 105)

27 sierpnia 2014 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie wraz z autopoprawką;

– dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 44/13, K 3/13, SK 2/14, SK 58/13, P 27/14, P 23/14.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska –** naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS; **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych, **Jarosław Lichocki, Wojciech Paluch** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego; **Wojciech Brzozowski, Paweł Daniluk, Paweł Kościelny, Radosław Mędrzycki** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych oraz **Katarzyna Kos, Anna Maj** i **Marcin Malecko –** stażyści BAS.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Czy do przedstawionego porządku dziennego są jakieś uwagi? Nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Pan poseł Garbowski zawrócił się z prośbą, aby mógł przedstawić swój projekt jako pierwszy. Czy usłyszę sprzeciw wobec tej propozycji? Sprzeciwu nie słyszę. Wobec tego przystępujemy do zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie wraz z autopoprawką.

Panie pośle, proszę o krótkie przedstawienie ustawy oraz o bardziej szczegółowe ustosunkowanie się do uwag Biura Analiz Sejmowych.

Proszę państwa na dzisiejszym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej są obecni stażyści w Biurze Analiz Sejmowych: pani Katarzyna Kos, Anna Maj i Marcin Malecko. Są to stażyści z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Być może w przyszłości będą pracować w Biurze Analiz Sejmowych w Wydziale Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Witam państwa serdecznie, podobnie jak i pracowników Biura Analiz Sejmowych.

Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, 12 grudnia 2013 r. grupa posłów z Klubu Poselskiego Sojuszu Lewicy Demokratycznej złożyła projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie. Przypomnę, że ustawa o sporcie obowiązuje od 25 czerwca 2010 r. Patrząc na dokumenty można stwierdzić, że jest to świeża ustawa, ale w związku z ostatnimi Igrzyskami Olimpijskimi w Londynie, po konsultacji ze środowiskiem sportowym, posłowie Klubu Poselskiego Sojuszu Lewicy Demokratycznej przedstawili nowe rozwiązania prawne, a także rozwiązania precyzujące obecne uregulowania po to, żeby taka sytuacja, jaka zdarzyła się w Londynie, nigdy więcej się nie powtórzyła. Przypomnę, że osiągnęliśmy najgorszy wynik od 60 lat w postaci 10 medali.

Po złożeniu projektu ustawy 20 grudnia 2013 r. Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu we wstępnej ocenie projektu wniosło kilka uwag. Najistotniejsze dotyczą kwestii związanej z uszczupleniem dochodów samorządu terytorialnego. Ponadto Biuro zwróciło uwagę na „liczne wady legislacyjne". W związku z tym 14 lutego 2014 r. dokonaliśmy autopoprawki tego projektu, w której uporządkowaliśmy kwestie związane z wadami legislacyjnymi, jak również podtrzymaliśmy rozwiązania zawarte w projekcie ustawy

mówiące o pomocy i udostępnianiu obiektów sportowych na szkolenie dzieci i młodzieży, uznając, że nie zgadzamy się z opinią Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu mówiącą o tym, że „ustawodawca powinien zagwarantować uszczuplone środki finansowe dla samorządu terytorialnego”.

W autopoprawce wskazaliśmy inne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które mówią o tym, że ustawodawca ma prawo i przysługuje mu swoboda w określaniu źródeł dochodów, jak również ich poziomu. Niewątpliwie w takim przypadku trzeba wrócić do art. 68 Konstytucji, który mówi o tym, że władze publiczne wspierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

W związku z powyższym wnosimy autopoprawkę i prosimy, aby Komisja Ustawodawcza pozytywnie zaopiniowała nasz projekt ustawy, tym bardziej że na dzisiejszym posiedzeniu Sejmu minister sportu zapowiedział, iż będzie rządowy projekt ustawy i poselski projekt ustawy. Dlatego dobrze byłoby, aby nasze przemyślenia wynikające z głosów środowiska i organizacji sportowych mogły być poddane debacie, dyskusji, a ewentualne drobne uwagi legislacyjne w toku prac sejmowych mogą być zweryfikowane.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Biuro Analiz Sejmowych, proszę bardzo.

Specjalista z Biura Analiz Sejmowych Paweł Kościelny:

Szanowni państwo, Wysoka Komisjo, Biuro Analiz Sejmowych w swojej opinii zgłosiło wątpliwości co do art. 36a projektowanego projektu. Przepis ten przewiduje, iż obiekty sportowe należące do jednostek samorządu terytorialnego będą nieodpłatnie udostępniane klubom sportowym w celu prowadzenia zajęć dla dzieci i młodzieży, ale również w celu prowadzenia treningów na tych obiektach. Wątpliwości co do takiego rozwiązania wynikają z tego, że projektowane przepisy nie określają w jakiej proporcji te obiekty mają być wykorzystywane na zajęcia dla dzieci, a w jakiej na treningi. Ponadto nie przesądzono, że podmioty, które nieodpłatnie będą korzystać z samorządowych obiektów sportowych, nie powinny działać w celu osiągnięcia zysku. Po trzecie, przepisy projektowane nie przesądzają, że zajęcia prowadzone dla dzieci i młodzieży miałyby być nieodpłatne. Stąd wątpliwości, czy zostanie osiągnięty cel zakładany przez projektodawców. W uzasadnieniu do złożonej nowelizacji projektodawcy podkreślają, że jednym z głównych ich celów jest „zwiększenie dostępności sportu dla dzieci i młodzieży”.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy Biuro Legislacyjne ma jakieś uwagi? Nie słyszę. Pani poseł, bardzo proszę.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Chcę zapytać co jeszcze jest w tym projekcie? Czy on dotyczy tylko udostępniania obiektów sportowych, czy może są tam zawarte jakieś inne postanowienia? Czy zechciałby pan poseł powiedzieć nam w kilku słowach, nawet punktach.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Projekt ma charakter deklaratywny.

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Poprawka nr 17 mówi o udostępnianiu obiektów sportowych nieodpłatnie dla klubów sportowych działających we współzawodnictwie sportowym głównie dotyczącym dzieci i młodzieży. Projekt porządkuje także kwestie funkcjonowania polskich związków sportowych.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Mógłby pan poseł to rozwinąć?

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Na przykład proponuje wprowadzenie takich rozwiązań, aby polskie związki sportowe mogły funkcjonować w formie albo stowarzyszeń, albo spółek. Dzisiaj ustawa na to nie pozwala. Proponujemy przepisy mówiące o wprowadzeniu rad nadzorczych sprawujących funkcję kontrolną, gdyby dany polski związek sportowy działał na zasadach spółki prawa handlowego. Po trzecie wprowadzamy możliwość tworzenia stowarzyszeń w formie spółdzielni, jak to jest w lidze hiszpańskiej. Kluby sportowe zrzeszają się w formie

spółdzielni, więc żeby kibice też mieli taką możliwość. To jest nowość w polskim ustawodawstwie. I jeszcze kilka innych spraw, ale to już są bardzo szczegółowe sprawy.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Przepraszam, nie znam tego projektu. Czym jest uzasadnione to rozwiązanie, skoro dzisiaj nie wolno tworzyć klubów w formie spółek czy stowarzyszeń?

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Dzisiaj nie ma możliwości utworzenia polskiego związku sportowego na podstawie Kodeksu spółek handlowych.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

A dlaczego nie ma takiej możliwości?

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Ustawa tego zabrania.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Proszę więc uzasadnić, dlaczego ma być taka możliwość.

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Uznajemy, że w przypadku, kiedy mówimy o samodzielności polskich związków sportowych, to polski związek sportowy powinien móc wybrać sobie dowolną formę prawną, aby dobrze funkcjonować. Proponujemy, aby ustawodawca dał taką możliwość. A jeżeli ktoś korzysta z Kodeksu spółek handlowych, to powinien wiedzieć o tym, że wymaga to ustanowienia rady nadzorczej.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Czy Biuro Analiz Sejmowych ustosunkowywało się tylko do kwestii udostępniania obiektów, czy również do tych propozycji?

Specjalista z BAS Paweł Kościelny:

Nasze wątpliwości wzbudził projektowany art. 36a. Rozwiązania dotyczące formy prawnej klubów sportowych nie wzbudzają zastrzeżeń z punktu widzenia Komisji Ustawodawczej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A czego dotyczy autopoprawka?

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Autopoprawka uporządkuje sprawy legislacyjne. Biuro Legislacyjne zwróciło nam uwagę, że w kilku przypadkach musimy uporządkować kwestie legislacyjne. Ponadto wyjaśniamy, że mamy inną opinię i przytaczamy inne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w zakresie możliwości udostępniania nieodpłatnego obiektów sportowych dla kształcenia dzieci i młodzieży. Przywołujemy wyroki Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W piśmie pana marszałka Grabarczyka napisano: „przesyłam projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie wraz z autopoprawką", a pan poseł mówi, że autopoprawka zostanie wprowadzona.

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Nie. Już została wprowadzona. Na podstawie wstępnej oceny Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu złożyliśmy autopoprawkę, która – w naszej opinii – wyczerpuje uwagi dotyczące kwestii legislacyjnych. Natomiast nie zgadzamy się z opinią Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu mówiącą o tym, że naruszamy konstytucję, a naruszenie to polega na uszczupleniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Przywołujemy konkretne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, że ustawodawca może wprowadzić takie rozwiązania prawne.

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Czy Biuro Legislacyjne opiniowało projekt po autopoprawce?

Specjalista z BAS Paweł Kościelny:

Ja jestem przedstawicielem Biura Analiz Sejmowych. Pan poseł odnosi się do uwag zawartych w opinii Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są przedstawiciele Biura Legislacyjnego?

Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:

Są.

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Ja mam pytanie do Biura Analiz Sejmowych. Czy analiza była prowadzona przy uwzględnieniu autopoprawki, bo ja mam wątpliwości jak to było.

Specjalista z BAS Paweł Kościelny:

Biuro Analiz Sejmowych sporządziło swoją opinię z uwzględnieniem autopoprawki, natomiast autopoprawka nie odnosi się do art. 36a, który wzbudza nasze wątpliwości.

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Dziękuję za to wyjaśnienie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Po raz kolejny słyszę, że są przedstawiciele Biura Legislacyjnego na sali. Bardzo proszę, panie mecenasie.

Legislator Jarosław Lichocki:

Panie przewodniczący, jak wnioskodawca powiedział na początku, uwagi Biura Legislacyjnego dotyczyły dwóch kwestii. Pierwsza to sygnalizowany art. 36a dodawany do ustawy o sporcie. Druga to uwaga o charakterze legislacyjnym zmierzająca do tego, że projekt ustawy zawiera wiele wad legislacyjnych i w naszej ocenie mogłaby być przekroczona granica przyzwoitej legislacji.

Wnioskodawcy odnieśli się w autopoprawce do drugiej uwagi i dużą część wad legislacyjnych ta poprawka sanuje. W związku z czym w analizie formalnej przedstawionej do autopoprawki Biuro Legislacyjnej nie podtrzymało uwagi dotyczącej wad czysto legislacyjnych. Natomiast podtrzymujemy wątpliwości w zakresie art. 36a, bowiem jego poprawka nie dotyczyła, bo, jak powiedział wnioskodawca, wnioskodawcy nie zgadzają się z opinią Biura Legislacyjnego i jak rozumiem stanowiskiem Biura Analiz Sejmowych, które w tym zakresie jest tożsame ze stanowiskiem Biura Legislacyjnego.

Reasumując, w zakresie art. 36a Biuro Legislacyjne pragnie wyrazić wątpliwości co do zgodności tego przepisu z normą prawną wynikającą z art. 167 Konstytucji, to jest uszczuplenia dochodów poprzez nałożenie obowiązku nieodpłatnego udostępnienia boisk i obiektów sportowych należących do samorządu terytorialnego klubom sportowym, które w myśl projektu ustawy będą prowadzone w różnych formach organizacyjnoprawnych zakładających na przykład prowadzenie działalności dla osiągnięcia zysku. To może powodować uszczuplenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wątpliwości w tym zakresie zgłaszamy w kontekście art. 167 Konstytucji.

Poseł Iwona Arent (PiS):

Proszę wnioskodawców o wyjaśnienie, czy może dojść do takiej sytuacji po wprowadzeniu tej ustawy, że klub sportowy będzie pobierał opłaty za treningi od swoich członków lub od kibiców, a nie będzie odprowadzał żadnych pieniędzy za użytkowanie obiektu, na którym odbywała się będzie impreza?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze jakieś pytania do wnioskodawców?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Chcę zapytać o nieodpłatne użytkowanie. Czy to oznacza treningi, tylko treningi, czy zawody również? Czy zawody mogą być odpłatne? Czy wnioskodawcy uwzględniają fakt, że za każdym razem samorząd będzie musiał – ja uprawiałam lekkoatletykę dość długo i wiem, co to znaczy zniszczenie boiska przez korki – przeznaczyć spore środki na odtwo-

rzenie trawy, na utwardzenie powierzchni, na odnowienie bieżni. To są naprawdę duże koszty, więc to jest zadanie dla gminy, bez zapewnienia środków, które może nadwyrężyć budżet gminy. Jeżeli jakiś klub upatrzy sobie dobre boisko, to gmina pójdzie z torbami.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są dalsze pytania? Nie słyszę. Wobec tego, proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Zacznę od opinii pana mecenasa. Pan mecenas powołuje się na niezgodność tego przepisu z konstytucją, a my przywołujemy wyrok z 13 lipca 2011 r. mówiący o tym, że Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość uszczuplania dochodów gmin w przypadku, kiedy w uzasadnieniu danych norm konstytucyjnych określi się cele i chronione wartości konstytucyjne. A przypomnę, że art. 68 ust. 5 Konstytucji mówi o tym, że „Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży".

Panie posłanki zwróciły się ze słusznym pytaniem. Ten problem od wielu lat jest poruszany na posiedzeniach Komisji Kultury Fizycznej i Sportu. Art. 17 brzmi: „1. Jednostki samorządu terytorialnego udostępniają nieodpłatnie obiekty sportowe pozostające w ich władaniu na rzecz osób prawnych i osób fizycznych prowadzących kluby sportowe, biorących udział we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez polskie związki sportowe i prowadzące zorganizowane zajęcia sportowe w zakresie szkolenia dzieci i młodzieży.

2. Obowiązek, o którym mowa w ust. 1, dotyczy udostępniania obiektów sportowych zarówno dla przeprowadzenia zajęć treningowych, jak i organizowania zawodów w ramach współzawodnictwa sportowego prowadzonego przez polski związek sportowy, a także zajęć z zakresu upowszechniania i popularyzacji sportu wśród dzieci i młodzieży".

Cel merytoryczny, który nam przyświeca, mówi o tym, żeby, po pierwsze, dzieci i młodzież miały dostęp do obiektów sportowych; po drugie, dzisiaj w wielu samorządach sytuacja jest taka, że za przysłowiową złotówkę, bo muszą za jakiś pieniądz, udostępniają obiekty sportowe klubom sportowym, które kształcą i trenują dzieci i młodzież. To jest fikcja. Po trzecie, także odbywa się to w taki sposób, że…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, panie pośle, co jest fikcją?

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Fikcją jest to, że za złotówkę się udostępnia obiekty sportowe, bo albo przekazuje się dotację na klub sportowy…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli chodzi o odpłatność.

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Tak, pieniędzmi się obraca między jednostką samorządu terytorialnego i klubem sportowym. Sądzę, że pan poseł Kłopotek mógłby to potwierdzić. Dlatego proszę, aby Komisja pozytywnie zaakceptowała projekt, tym bardziej że będzie jeszcze projekt rządowy, wiodący w Komisji Kultury Fizycznej i Sportu. Ten temat będzie omawiany na posiedzeniach Kultury Fizycznej i Sportu. Proces legislacyjny trwa długo i pytanie jest następujące: czy ta propozycja zostanie poparta? Mam co do tego wątpliwości, szczególnie w zakresie opinii ministra finansów.

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Jak należy rozumieć zawody organizowane przez polski związek sportowy? Czy to są zawody juniorów, seniorów, czy też liga, na przykład pierwsza liga? O ekstraklasie nie mówię. To trzeba wyjaśnić, ten zakres musi być jasny nawet na etapie projektu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, zakres udostępniania boisk jest w przepisie, który pan poseł przeczytał, wyraźnie wskazany. On nie jest w jakiś sposób ograniczony.

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

To jest jasno i precyzyjnie określone.

Poseł Stanisława Prządka (SLD):

Kiedy będzie projekt rządowy?

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Ma wpłynąć w najbliższym czasie. W ekstraklasie rozgrywki organizuje już liga zawodowa w zależności od danego polskiego związku sportowego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Biuro Legislacyjne, proszę.

Legislator Wojciech Paluch:

Szanowni państwo, panie pośle, projekt rządowy bodajże dwa tygodnie temu już wpłynął do laski marszałkowskiej. On nie zawiera tak wielu zmian i zakres merytorycznych zmian nie pokrywa się z projektem przedstawionym przez wnioskodawców. Natomiast to jest ten projekt, o którym pan poseł wspominał, który ma być bazowym w trakcie prac nad kolejną nowelizacją ustawy o sporcie.

Pragnę zwrócić uwagę, że Komisja Kultury Fizycznej i Sportu powołała podkomisję do opracowania komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie. Prace są w toku. Przewodniczący podkomisji pan poseł Tadeusz Tomaszewski kolejne posiedzenie zwołał na jutro. Jest to już kolejne posiedzenie i prace zmierzają ku końcowi. Projekt komisyjny, jeżeli inicjatywa zostanie podjęta przez posłów, również zostanie we wrześniu skierowany do laski marszałkowskiej. Czyli byłby to już trzeci projekt w zakresie zmiany przedmiotowej ustawy.

Poseł Iwona Arent (PiS):

Też taki cząstkowy?

Legislator Wojciech Paluch:

Nie. Omawiany dzisiaj projekt to nie jest cząstkowa zmiana. To jest dość obszerna nowelizacja. Pan poseł wskazał tylko na pewne ważne cele, które niesie ze sobą projekt ustawy, natomiast skupił się głównie na sprawach, które Biuro Legislacyjne zakwestionowało. Zgodnie z opinią Biura Analiz Sejmowych zwróciło uwagę na niekonstytucyjność dodawanego art. 36a.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, czy pan nie widzi konieczności zmiany art. 36a i wprowadzenia przepisów, które dałyby możliwość większej ingerencji samorządów lokalnych w udostępnianie swoich obiektów?

Poseł Tomasz Garbowski (SLD) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, jeśli Komisja pozytywnie zaopiniuje projekt i nabierze on mocy legislacyjnej, to w toku prac sejmowych widzę taką możliwość. W konsultacji ze stroną samorządową.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością przedstawionego projektu w związku ze zgłoszonymi wątpliwościami co do zgodności proponowanych zmian z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej?

Stwierdzam, że Komisja uznała przy 6 głosach za, 5 przeciwnych i 10 wstrzymujących się, iż projekt może być dalej procedowany.

Panie pośle, sądzę, że warto zastanowić się nad art. 36a, bo po wprowadzeniu takiej ustawy w życie w Trybunale Konstytucyjnym, na którego wyrok pan poseł się powołuje, gmina, która będzie zobowiązana do takiej eksploatacji swojego obiektu, w moim odczuciu, sprawę wygra.

Przystępujemy do kolejnego punktu porządku dziennego – zaopiniowanie spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pierwsza to sprawa K 44/13. Pan poseł Borys Budka, bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Borys Budka (PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, postaram się przedstawić sprawę w telegraficznym skrócie, ponieważ zaskarżenie przepisów jest stosunkowo nieduże i zakres zaskarżenia również.

Wniosek rzecznika praw obywatelskich dotyczy art. XII § 1 ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, a dokładnie upoważnienia do wydania przez radę gminy uchwały określającej godziny otwarcia placówek handlowych. Przepis ten obowiązuje w obecnym brzmieniu od 1990 r. Zmieniony został w związku ze zmianami ustrojowymi. Obowiązuje bez żadnych zmian od 1990 r.

Rzecznik praw obywatelskich 7 października 2013 r. złożył wniosek o stwierdzenie niezgodności tego przepisu z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Chodzi tu o konstytucyjną zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej i możliwości jej ograniczenia jedynie w drodze ustawy. Rzecznik przywołuje przede wszystkim problemy natury stosowania prawa. Przedsiębiorcy sygnalizowali RPO o wykorzystywaniu tego przepisu przez jednostki samorządu terytorialnego do ograniczania na przykład godzin otwarcia placówek, które handlują alkoholem. Rzecznik wskazuje, że to nieprawidłowa praktyka, dlatego że przepisy te mają na celu – takie było założenie ustawodawcy – wprowadzić zasady związane z czasem pracy, a to jest Kodeks pracy, a nie kwestie ewentualnego ograniczania czasu otwarcia tego typu placówek.

Istota problemu sprowadza się przede wszystkim do oceny tego, czy dyspozycja Kodeksu pracy, który jest ustawą, i który dopuszcza możliwość uregulowań w uchwale, w akcie prawa miejscowego, narusza przepis konstytucyjny, przepis art. 22, który stwierdza: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”? Reasumując, czy odesłanie do aktu prawa miejscowego stanowi naruszenie konstytucji?

Naszym zdaniem nie, przy czym powołujemy się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jest bowiem różnica pomiędzy dwoma sformułowaniami i tu odwołujemy się do wykładni literalnej, jak to jest w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co innego oznacza bowiem, gdy ustrojodawdca mówi o tym, żeby coś uregulować w ustawie, a co innego – w drodze ustawy. To są pojęcia, naszym zdaniem, różne. Dlatego też, przywołując orzecznictwo sądów administracyjnych, które wskazują na prawidłową kontrolę ze strony sądów administracyjnych ewentualnych naruszeń w tym zakresie, uważamy, że nie stanowi naruszenia konstytucji powierzenie w Przepisach wprowadzających Kodeks pracy radom gmin uchwalenia godzin otwarcia placówek handlowych. Nie stanowi to naruszenia istoty wolności prowadzenia działalności gospodarczej, tego konstytucyjnego prawa, zwłaszcza że ono nie jest zaliczone do tych podstawowych. Jest to inny rodzaj prawa podmiotowego, nie zaliczany do praw związanych z prawami obywatelskimi.

Ja w pełni podzielam syntetyczne, prawidłowe i dobrze sformułowane stanowisko Biura Analiz Sejmowych, że art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są uwagi lub pytania? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym?

Poseł Borys Budka (PO):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi Borysowi Budce.

Kolejna sprawa to sprawa K 3/13, pan poseł Andrzej Dera. Jest to stanowisko dodatkowe. Wcześniej Komisja już zajęła stanowisko w tej sprawie.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Nastąpiła zmiana wniosku. Odbyła się już rozprawa w Trybunale Konstytucyjnym. Na pytanie prawne sądu Trybunał wypowiedział się, że kwestionowany art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń jest zgodny z wzorcami konstytucyjnymi, o które pytał sąd. Uczestnikiem tego postępowania był prokurator generalny, który zmodyfikował swoje stanowisko. Wskazał nowe wzorce konstytucyjne do zbadania. W związku z tym potrzebna jest modyfikacja naszego stanowisko, bo ono odnosiło się do pierwotnego stanu faktycznego. W związku z tym, że nowe okoliczności podniósł prokurator generalny, nasze stanowisko musi się odnieść do tego jego wniosku.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dlaczego?

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Bo prokurator generalny zmodyfikował swój wniosek i trzeba się do niego odnieść. Były dwie sprawy – pytanie prawne sądu i wniosek prokuratora generalnego. Trybunał rozstrzygnął w kwestii pytania prawnego, a prokurator generalny zmodyfikował swój wniosek. Stąd potrzeba zmodyfikowania naszego stanowiska. Na czym polega modyfikacja wniosku prokuratora generalnego?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Trybunał połączył dwie sprawy?

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Nie. To są dwie odrębne sprawy. Jedna sprawa to pytanie prawne sądu i tę sprawę Trybunał już rozstrzygnął, stwierdzając, że przepis jest zgodny z przywołanymi przez sąd pytający wzorcami konstytucyjnymi. Wpłynął również wniosek prokuratora generalnego, ale po pierwszej rozprawie zmodyfikował on swoje stanowisko. Po wysłuchaniu rozprawy. Dnia 12 czerwca 2014 r. przedłożył w Trybunale Konstytucyjnym modyfikację swojego stanowiska. W poprzednim naszym stanowisku odnosiliśmy się do pierwotnej wersji wniosku prokuratora generalnego. Teraz po modyfikacji wniosku my też musimy zmodyfikować swoje stanowisko. W związku z tym ta sprawa staje po raz drugi przed Komisją Ustawodawczą. To tyle w kwestiach formalnych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę o opinię Biura Analiz Sejmowych dotyczącą stanu formalnego związanego ze zmianą stanowiska. Czy jeśli doszło do zasadniczej zmiany wniosku, czy to nie powinna być nowa sygnatura, nowa sprawa?

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Trybunał utrzymał tę samą sygnaturę.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nie ma przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, które jednoznacznie rozstrzygałyby taką kwestię. Jest to decyzja uznaniowa Trybunału Konstytucyjnego w osobie prezesa. Prokurator generalny wystąpił z wnioskiem o odwołanie terminu rozprawy, bowiem rozprawa w sprawie, o której mowa – sygn. akt K 3/13 – była już wyznaczona. Trybuna przychylił się do tego wniosku i przesłał nam w piśmie przewodnim prośbę o ustosunkowanie się do zmodyfikowanego wniosku prokuratora generalnego, co niniejszym czynimy. Byłoby to formalne tylko zapoczątkowanie nowej sprawy, bowiem podmiot jest tożsamy i korzystający z generalnej kognicji do kwestionowania w trybie kontroli abstrakcyjnej dowolnych przepisów, więc nie ma formalnych przeszkód, żeby takie rozszerzenie wniosku nastąpiło.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

No dobrze, zaraz pan poseł Dera przedstawi stanowisko. Jest prawdą, że w procesie stanowisko można modyfikować w trakcie prowadzonego postępowania.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

My podtrzymujemy poprzednie stanowisko, mimo iż prokurator generalny zmodyfikował swój wniosek, wskazał inne wzorce konstytucyjne, w innym połączeniu i z innym uzasadnieniem. Nasze stanowisko jest za podtrzymaniem zgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami. Ja tylko powiem do jakich wzorców konstytucyjnych teraz odnosi się prokurator generalny. Do art. 42 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, który mówi, że każdy, przeciwko komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Do art. 47 Konstytucji, który mówi o tym, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Następnie do art. 18 Konstytucji, czyli małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, bo przepis odnosi się także do rodziny.

Czego dotyczy sprawa? Dotyczy obowiązku powiadomienia Inspekcji Transportu Drogowego, kto był sprawcą wykroczenia, jeżeli został uwieczniony na fotografii najczęściej przy przekroczeniu prędkości, bo o tym mówi art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. Nakłada on na właściciela pojazdu – z wyłączeniem sytuacji, jeżeli ktoś wbrew woli właściciela zabrał pojazd, przywłaszczył go sobie, czemu właściciel nie był w stanie zapobiec – prawny obowiązek wskazania osoby najbliższej, której został pojazd udostępniony, pod rygorem grzywny.

Stanowisko zawiera długie merytoryczne wywody, choć ja od siebie mogę powiedzieć, że my jako ustawodawcy popełniliśmy jeden bardzo zasadniczy błąd. Wrzuciliśmy do Kodeksu wykroczeń procedurę, która powinna być postępowaniem administracyjnym. Gdyby to było postępowanie administracyjne, to nie byłoby żadnego problemu, bo właściciel pojazdu zostałby ukarany tymże mandatem i nie byłoby żadnego problemu, natomiast my wrzuciliśmy to do Kodeksu wykroczeń, gdzie mamy kwestię winy i trzeba jednoznacznie udowodnić winę. Ukarany może zostać tylko ten właściciel, który w umyślny sposób wprowadza organ w błąd , bo można karać tylko za wykroczenia umyślne. Trzeba udowodnić winę, krótko mówiąc.

Argumenty dotyczące obrony są ferowane przez Biuro Analiz Sejmowych w sposób zasadny, bo to nie jest tak, że właściciel samochodu ma obowiązek zadenuncjować, czyli wskazać przestępcę czy tego, kto popełnił wykroczenie. To procedura wykroczeniowa polega na ustaleniu stanu faktycznego. Tu nie ma wskazania sprawcy wykroczenia czy szerzej przestępstwa, bo należy wskazać tylko osobę, która prowadziła pojazd, a organ na podstawie tego oświadczenia jest w stanie dopiero postawić jakiekolwiek zarzuty czy wystawić mandat karny, którego odmowa przyjęcia skutkuje dopiero tym, że sprawę kieruje się do sądu. W sensie formalnym trudno tutaj bronić tezy sformułowanej przez prokuratora generalnego, że w prawie karnym zapisaliśmy, iż jesteśmy zwolnieni z obowiązku wskazania osoby najbliższej w sytuacji, kiedy popełnił przestępstwo, natomiast tutaj nie można stosować analogicznie tego do przepisu, bo my nie wskazujemy żadnego przestępcy, tylko wskazujemy, kto w danym momencie…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tylko że sąd cię może ukarać, za odmowę wskazania.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Powtarzam, sąd może ukarać tylko wówczas, gdy wprowadzisz organ w błąd w sposób świadomy. Jeżeli powiesz, że to nie ja, tylko Kowalski, a organ udowodni, że to nie Kowalski, a ty zrobiłeś to celowo, to wtedy sąd cię skaże.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A jeśli ja nie wiem, kto prowadził wtedy pojazd?

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Masz prawo odmówić przyjęcia mandatu. Jeżeli nie podasz informacji, kto prowadził pojazd, wtedy zostajesz ukarany mandatem, ale masz prawo odmówić przyjęcia mandatu i wtedy sprawa kierowana jest do sądu. Jeżeli w sądzie oskarżyciel nie jest w stanie ci udowodnić winy, a ty udowodnisz, że nie mogłeś to być ty…

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

To po co takie przepisy?

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Takie są, bo takie wymyśliliśmy. Dlatego wcześniej powiedziałem, że widzę tu błąd systemowy, natomiast w tej chwili rozstrzygamy, czy ten przepis jest zgodny z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Moim zdaniem, nie jest sprzeczny i przygotowane stanowisko jest do obronienia w Trybunale Konstytucyjnym.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jako właściciel samochodu mogę powierzyć komuś kluczyki do samochodu. Ale czy ja wiem, kto potem będzie prowadził ten samochód? Tego nie wiem. I czy z tego tytułu ja mam dostać mandat? Jeśli powiem inspektorowi Inspekcji Ruchu Drogowego, że nie wiem, kto prowadził samochód, bo wiem tylko, komu powierzyłem kluczyki, to dostanę mandat?

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Nie, bo powiedziałeś, komu oddałeś kluczyki.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Panie pośle, jak pan dostanie zawiadomienie ze straży miejskiej z tych stojących fotoradarów, to ono zawiera informację, że jak powiesz, że to ty prowadziłeś, to dostaniesz mandat i punkty karne. Możesz skłamać i powiedzieć, że nie wiesz, kto prowadził, wtedy nie dostajesz punktów karnych, ale mandat dostaniesz w wysokości 400 złotych.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Już kiedyś dyskutowaliśmy na ten temat. Wymusza się na obywatelu poinformowanie, kto prowadził pojazd, a tą osobą może być osoba najbliższa. W procedurze karnej jest prawo, które zezwala na to, żeby nie udzielić odpowiedzi na pytanie, które może ściągnąć odpowiedzialność karną na osobę dla mnie najbliższą. Wydaje się, że to jest istotny problem w rozpatrywaniu tego zagadnienia. I w tym upatrywałbym niekonstytucyjność działania.

Poseł Witold Pahl (PO):

Rzeczywiście rozmawialiśmy na ten temat wcześnie. Nie zgadzałem się wówczas ze stanowiskiem BAS, rozstrzygnięcie Trybunału jest jakie jest. Natomiast problem wymaga pewnej refleksji, i tu się zgadzam z panem posłem Derą. Być może należałoby się zastanowić nad pewną inicjatywą ustawodawczą. Przepis jest przepisem Kodeksu wykroczeń, to jest jednak prawo karne. Wydaje się, że reguły mówiące o podstawie do uchylenia się od złożenia zeznania w tym zakresie oświadczenia powinny także tutaj obowiązywać. Jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które w tym zakresie zrównuje Kodeks wykroczeń z Kodeksem karnym.

Specjalista z BAS Paweł Daniluk:

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat kwestionowanego przepisu. Niniejszy projekt stanowiska co do istoty jest zbieżny z pierwszym projektem stanowiska, który został przedłożony w odniesieniu do pierwotnego wniosku prokuratora generalnego. Z tym że dzisiaj jesteśmy w sytuacji o tyle korzystnej, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu, które zapadło, podzielił wywody Sejmu i wsparł te argumenty. Dlatego też wydaje się, że w dalszym ciągu możemy prezentować stanowisko, że kwestionowany przepis jest zgodny z konstytucją. Na marginesie dodam tylko, bo nie chcę powtarzać całej argumentacji, ponieważ już dwukrotnie o tym rozmawialiśmy, że to polskie rozwiązanie nie jest ewenementem, bo prawie każde państwo europejskie ma analogiczny przepis. Stwierdził to sam Trybunał, bo analizował tę kwestię.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest argument pomocniczy.

Specjalista z BAS Paweł Daniluk:

Dodam jeszcze, że niektóre z nich są bardziej represyjne. Są systemy prawne, w których oprócz tego, że kierowca musi wskazać, komu powierzył pojazd, to przyjmuje się domnie-

manie, że wykroczenie, które zostało zarejestrowane przez fotoradar, zostało popełnione przez kierowcę.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

To jest system austriacki, ale system niemiecki jest dużo prostszy. Mówi on, że przekroczenie prędkości do 30 km to postępowanie administracyjne egzekwowane w 100%, a powyżej jest to wykroczenie.

Przedstawiciel Inspektoratu Ruchu Drogowego wyraźnie powiedział na rozprawie, która się już odbyła, że to są martwe przepisy, jeżeli chodzi o egzekwowanie. Jest 1,5 mln niezrealizowanych postępowań dotyczących ustalenia sprawcy wkroczenia, bo nie są w stanie tego przerobić. Muszą w każdym przypadku ustalić, kto jest sprawcą. Wystarczy, że ktoś nie odpowie, nie zareaguje i idzie to do czarnej dziury, nie są w stanie tego przerobić. To wskazuje na bezsens tego systemu, bo z jednej strony mówimy, że jest jakiś przepis, są wzorce konstytucyjne i można bronić tezy, że on jest zgodny z konstytucją, ale z drugiej strony jest pytanie o sens takich przepisów, które powodują, że mamy przepisy, które są nie respektowane, nie są skutecznie egzekwowane. Cóż z tego, że robią ci zdjęcie, kiedy większość bimba sobie z tego. Ludzie już wiedzą, że tak można, bo o tym mówi się na forach, pisze w gazetach. Stworzyliśmy system, który jest zgodny z konstytucją, ale jest nieskuteczny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest ukłon w stronę Komisji Infrastruktury i przede wszystkim w stronę ministra sprawiedliwości, ale to jest już zupełnie inne zagadnienie.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja nie podzieliła opinii pana posła Dery przy 2 głosach za, 13 przeciwnych i 3 wstrzymujących się. Decyzję o tym, jakie stanowisko zostanie przesłane do Trybunału Konstytucyjnego podejmie pani marszałek Sejmu. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym?

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Reprezentowałem Sejm w pierwszej sprawie, więc mogę i w drugiej. Argumentację znam, problematykę znam. Nie wiem, jakie stanowisko zajmie Trybunał Konstytucyjny, ale jest to stanowisko do obronienia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja pozwolę sobie na uwagę, że w tej sytuacji powinien pan poseł swoje wątpliwości przedstawić na posiedzeniu Komisji Infrastruktury.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Nie jestem członkiem Komisji Infrastruktury, tylko mówię o tym, co powinno być w przyszłości. Wyraźnie powiedziałem, że system, moim zdaniem, jest zgodny z konstytucją, tylko nieskuteczny. A skuteczność przepisów prawa nie podlega orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego. To jest zupełnie inne zagadnienie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje jeśli chodzi o reprezentowanie w tej sprawie Sejmu w Trybunale? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi Andrzejowi Derze.

Kolejna sprawa. Pan poseł Piotrowicz wyraża zgodę, więc przechodzimy do sprawy o sygn. akt SK 2/14, pan poseł Ryszard Kalisz. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Sprawa o sygn. akt SK 2/14. Jest to sprawa ze skargi konstytucyjnej Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej z siedzibą w Sopocie. Sprawa dotyczy wniosku sopockiej SKOK o stwierdzenie, czy art. 30 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, a w zasadzie noweli Prawa bankowego z 2010 r., w zakresie, w jakim odwołuje się do przesłanki dawania rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem jest zgodny z art. 22 Konstytucji. Zaproponowane stanowisko mówi o tym, że wskazany przepis jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 2 Konstytucji.

Od razu mówię o tym, że mam duże wątpliwości. Te wątpliwości naszły mnie dzisiejszego ranka. Dzisiaj dowiedziałem się (Komisja Nadzoru Finansowego obraduje co wtorek), że wczoraj hurtowo Komisja Nadzoru Finansowego na podstawie zaskarżonego przepisu odmówiła uznania za właściwych do pełnienia funkcji Prezesa SKOK aż siedmiu osobom. Dodam tylko, że spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe nie są mi ani bliskie, ani nie jestem członkiem żadnej z nich, chodzi tylko o funkcjonowanie państwa i organów władzy państwowej. Zajrzałem do Internetu i okazało się, że trzy tygodnie temu KNF również odmówiła czterem prezesom czterech SKOK. Znając funkcjonowanie państwa, nie można mówić tu o przypadku. Jak się domyślam, a można wysnuć tego rodzaju wniosek, jest to jakieś hurtowe działanie – najpierw czterech, a potem siedmiu.

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Prawo się zmieniło.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

O tym właśnie mówię. SKOK-i zaczęły podlegać nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, chociaż to nie dotyczy omawianej ustawy. Tylko czy ja mam przyjąć, że przez 20 lat w Polsce wszyscy prezesi SKOK nie spełniali rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem? Nie jestem co do tego przekonany. Na początku prezentowania stanowiska mówię o tym. Jestem adwokatem i posłem wiele lat i jeżeli coś się robi hurtowo w państwie, to mnie się to nie podoba, co nie zmienia istoty rzeczy, że zgadzam się z zaproponowanym przez BAS stanowiskiem.

Bardzo dokładny jest wniosek SKOK. On się opiera na tym, że prezes sopockiej SKOK nie został zatwierdzony po wejściu w życie nowych przepisów, czyli po objęciu nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. SKOK odwołała się do wojewódzkiego sądu administracyjnego, następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego i przyjęła metodę, która nie jest zbyt korzystna dla niej, chociaż nie miała innej możliwości, a więc wystąpiła ze skargą konstytucyjną.

Sformułowanie konstytucyjne dotyczące skargi konstytucyjnej jest bardzo wyraźne i BAS w sposób bardzo wyraźny wskazuje, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że art. 2 Konstytucji dotyczący jasności, stabilności wszystkich praw dotyczących przyzwoitej legislacji wynikających z demokratycznego państwa prawnego oraz art. 7 Konstytucji, który dotyczy zasady legalizmu: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawach", nie mogą być przy skardze konstytucyjnej samodzielną podstawą, a skarżąca wskazuje je jako samodzielną podstawę. Rodzi się tu pytanie, czy ta przyczyna formalna oparta na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pozwala ot tak sobie odrzucić skargę? Jak mówiłem przy innej sprawie, o której z resztą muszę z panem przewodniczącym porozmawiać, bo dostałem kolejne setki listów, setki, i chciałbym wiedzieć, co mam z tym zrobić… Mówię o sprawie dotyczącej zamiany akcji spółek energetycznych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Poprosiłem o dodatkową analizę związaną z pismami, które do mnie przyszły. Ta analiza została rozesłana do nadawców pism, do przewodniczącego Komisji Ustawodawczej i muszę powiedzieć, że kolejnych pism już nie było.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

To ja proszę o udostępnienie mi tej analizy, bo listów zebrało się bardzo dużo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę o wykorzystanie tego dokumentu. Oczywiście, biorąc pod uwagę to, że będzie pan poseł pełnomocnikiem, który będzie zobowiązany do prezentowania określonego stanowiska.

Poseł Iwona Arent (PiS):

Czy inni członkowie Komisji też mogą otrzymać tę analizę?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak, kto będzie zainteresowany, otrzyma z sekretariatu tekst analizy.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Wracając do omawianej sprawy, w sensie prawnym takie jest orzecznictwo i art. 2 oraz art. 7 Konstytucji nie może być samodzielna podstawą. Dlatego BAS proponuje, aby w zakresie, w jakim SKOK z Sopotu, czyli skarżąca, powołuje się na tę samodzielną podstawę, wnosić o umorzenie postępowania. W sensie prawnym nie mam zastrzeżeń. Jednak dla wielu ludzi, również tych w SKOK-ach w aspekcie pewnego sporu politycznego dotyczącego kas, nie będzie to zrozumiałe, o czym uprzedzam Wysoką Komisję.

Natomiast jest poważny problem dotyczący art. 20 i art. 22 Konstytucji. Art. 20 statuuje wolność gospodarczą, społeczną gospodarkę rynkową, a art. 22 Konstytucji daje możliwości ograniczenia w ustawie wszystkich walorów związanych ze społeczną gospodarką rynkową. Pytanie, czy tak nieokreślone pojęcie nie jest ograniczeniem i nie daje zbyt dużej władzy organowi władzy państwowej, jakim w tym przypadku jest Komisja Nadzoru Finansowego?

Nie będę mówił o kolejnych przepisach, bo to jest kwestia znajomości języka co najmniej przez jednego z członków zarządu itd. Nas interesuje tylko ten przepis zawierający kluczowe sformułowania. Art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo bankowe: „Utworzenie banku może nastąpić, jeżeli: założyciele oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu, w tym prezesa, dają rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, przy czym co najmniej dwie osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu posiadają wykształcenie i doświadczenie zawodowe niezbędne do kierowania bankiem oraz udowodnioną znajomość języka polskiego”. „Dają rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem”. Czy to ogranicza, czy nie ogranicza? Bezspornie wolność działalności gospodarczej zapisana jest w konstytucji. Ja jestem w tym wieku, że studia kończyłem w 1980 i pamiętam, że rękojmia była przy sędziach, adwokatach, taki polityczny bicz tak naprawdę. I coś mi się tu skojarzyło. BAS daje bardzo dogłębną analizę, że to są wprawdzie nieostre pojęcia, ale przecież podlegają kontroli sądu administracyjnego. Zmiana z 2010 r. miała na celu zrównoważenie wcześniejszej nie dość jasnej sytuacji, kiedy zakłada się nowy bank i wykupuje się większość pakietu akcji w banku już istniejącym. Jeszcze miesiąc temu czy dwa nie miałbym żadnych wątpliwości. Jednak to, co dzisiaj usłyszałem w radiu o tym hurcie, o którym wspominałem wcześniej, rodzi wątpliwości. Chociaż w sensie prawnym i w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zgadzam się z naszym wnioskiem, że art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo bankowe w zakresie, w jakim odwołuje się do przesłanki dawania rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 2 Konstytucji.

Takie jest stanowisko i ja się do niego przychylam, ale uważam, że prawo należy umieszczać w jakimś kontekście. Mam świadomość, że Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa a nie sądem faktów, ale przy rozpatrywaniu tej sprawy chciałem, aby wszyscy członkowie Komisji Ustawodawczej mieli tę wiedzę, bo to też jest ważne.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Odnoszę jednak wrażenie, że dzisiejszy poranek był nie do końca pełny, bo roztoczył pan poseł przed nami poważne wątpliwości, a konkluzję pan poseł przyjął taką, jaką pan przyjął.

Bez tych informacji dotyczących odwoływania członków zarządu i nieudzielania im rekomendacji podzielam opinię skarżących, iż ten przepis ma charakter zbyt ogólny, a więc jest on niezgodny z przywołanymi wzorcami konstytucji w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek dawania rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem. To są bardzo ogólne sformułowania. Ostrożne zarządzanie bankiem. Jak ktoś będzie to weryfikował, czy to jest ostrożne, czy nie? Gdyby zostało zapisane, że na skutek badania działalności danego banku Komisja Nadzoru Finansowego stwierdza, iż jest on źle prowadzony, ponieważ polityka kredytowa jest źle prowadzona, bo ściągalność kredytów jest poniżej jakiegoś minimalnego poziomu, to wtedy mogę się z tym zgodzić. Natomiast sformułowanie, które jest zawarte w tym przepisie, i podejmowanie decyzji a podstawie tego przepisu, uważam za niezgodne z konstytucją.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Panie przewodniczący, to nie jest ocena przeszłości, to jest ocena na przyszłość. To jest rękojmia. W związku z tym KNF może nie mieć żadnej wiedzy o działalności, tylko ocenia człowieka.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A kto go powołuje?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Powołują go akcjonariusze, ci, którzy powołują zarząd.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A czy opinia KNF jest wiążąca?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Całkowicie. Nie może być prezesem banku, jeśli nie ma zgody Komisji Nadzoru Finansowego.

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Ile mamy spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Nie wiem, ile ich jest. Nie mam takiej wiedzy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł Kalisz odpowiada, że nie ma takiej wiedzy, ale to czy jest ich w Polsce 1000 czy 10 w tym kontekście, w kontekście problemu konstytucyjnego jest zupełnie nieistotne.

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Pan poseł mówi o hurtowym zwalnianiu prezesów, więc to jest istotne.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Czy aktywność KNF w tym aspekcie dotyczy również innych banków, czy tylko SKOK.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Dzisiejsza informacja radiowa dotyczyła tylko SKOK. O żadnym innym banku nie było mowy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jeśli chodzi o kwestie poza aspektami formalnymi, to mamy odmienne stanowiska.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jeżeli opinia KNF jest negatywna, to czy można się odwołać do sądu?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Tak.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jeżeli sąd nie podzieli stanowiska KNF, co to oznacza?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Problem polega na tym, że w decyzjach administracyjnych jest tak, że ta decyzja jest skuteczna. Oznacza to tyle, że to, iż ma prawo odwołania, nie oznacza, że ma prawo pełnić tę funkcję. Taka osoba przestaje pełnić swoją funkcję. Sąd administracyjny potrzebuje minimum roku, co pan prezes Roman Hauser uznał za wielki sukces, czyli osoba ta co najmniej przez rok nie może pełnić swojej funkcji. Wypada w tym roku z kierowania instytucją bankową.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ja jednak chciałbym uzyskać odpowiedź na moje pytanie. Jeżeli sąd administracyjny w wyroku nie zgodzi się z oceną KNF, to taka osoba automatycznie wraca na swoje stanowisko?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Nie. To zależy od akcjonariuszy.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale wtedy nie ma już przeszkody w postaci opinii KNF?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Nie. To nie tak działa. Sąd administracyjny jest sądem kasacyjnym. Kasuje tę decyzję i KNF musi podjąć nową decyzję.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

I KNF może upierać się przy swojej pierwszej decyzji?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest inna procedura niż w Kodeksie pracy.

Poseł Borys Budka (PO):

W tej chwili trwają prace w podkomisji dotyczące zmiany przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Istnieje duży dylemat. Prezydent RP, który jest wnioskodawcą, zaproponował możliwość wydawania orzeczeń nie tylko kasatoryjnych, ale również orzeczeń merytorycznych przez sądy administracyjne. To budzi wątpliwości konstytucyjne dotyczące trójpodziału władzy, przede wszystkim administracja, sądownictwo.

Natomiast pan poseł Kalisz słusznie zwrócił uwagę na to, że w naszym porządku prawnym istnieją już przepisy, które mają charakter niedookreślony, które w jakiś sposób odwołują się do przyszłości danej osoby. Sięgam do swojej pracy doktorskiej, w której pisałem o kwalifikacjach zawodowych, i pojęć nieostrych w prawie polskim występuje bardzo wiele. Począwszy od takich jak „nieposzlakowana opinia", poprzez „nienaganna postawa etyczna", kończąc na pojęciach dotyczących rękojmi, czyli czegoś na przyszłość, wykonywania jakiegoś zawodu.

Trudno mówić, aby w przepisach, szczególnie tych dotyczących wykonywania zawodów prawniczych czy okołoprawniczych, mówić o naruszeniu konstytucji, kiedy organ, który jest uprawniony „do nadania tych uprawnień" również ocenia rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu, czyli że dotychczasowym postępowaniem daje rękojmię wykonywania zawodu w przyszłości. Są takie sformułowania ustawowe jak „nieskazitelna postawa moralna, obywatelska i patriotyczna" w odniesieniu do funkcjonariuszy służb mundurowych. To są też kryteria bardzo ocenne.

Nie da się stworzyć terminów ściśle określonych, ale to nie jest tak, że nagle przy spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych mamy do czynienia z czymś, co nie jest prawu polskiemu znane. Nawet ustawa o pracownikach samorządowych zawiera takie sformułowania jak: „nieposzlakowana opinia", „nieskazitelny charakter". Faktem jest jednak to, że to wszystko, jak pan poseł słusznie zauważył, oprócz rękojmi na przyszłość zwykle odnosi się do tego, co już było, co można ocenić. Ani rękojmia, ani coś do oceny w przyszłości, … to nie jest jedyny taki przepis w naszym porządku prawnym, na co zwracam uwagę. Aczkolwiek istnieje w doktrynie takie domniemanie, że to po stronie organu jest kwestia udowodnienia ewentualnego niedawania rękojmi. Istnieje bowiem domniemanie w przypadku wszystkich kwalifikacji – nazwijmy je etyczno-moralnych – że każda osoba takowe posiada, a dopiero obalenie tego domniemania może skutkować negatywną decyzją. Ale nie jest tak, że w innych przepisach nie ma takich sformułowań.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Czy decyzja KNF musi zawierać uzasadnienie?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Jak każda decyzja administracyjna. Odpowiadając panu posłowi Budce, chcę stwierdzić, zgadzając się, iż są takie warunki dopuszczenia do wykonywania niektórych zawodów, że w tym przypadku nie mamy do czynienia z dopuszczeniem do wykonywania zawodu, tylko wyraźnie stwierdza się: „rękojmia ostrożnego i stabilnego zarządzania", czyli wykonywania funkcji władczych. Inaczej mówiąc, my nie mówimy: bądź dobrym bankowcem, my tu mówimy: ty masz tak zarządzać.

Skoro już przeszliśmy na fakty, to dodam jeszcze, że jedną z osób, która odniosła największe sukcesy w działalności bankowej w Polsce, był pan Sławomir Lachowski,

który stworzył kilka banków, które doskonale funkcjonują, w Niemczech również działał, i na koniec został prezesem FM Banku PBP SA, a przez rok chyba KNF twierdziła, że on nie daje rękojmi. To jest pytanie podstawowe, to są fakty, ja mam tego pełną świadomość, tylko mówię koalicji rządowej, panu posłowi Budce, że mam wrażenie, iż niezależnie od tego przepisu KNF robi to bardzo uznaniowo, bardzo uznaniowo. Czy ta uznaniowość nie jest zbyt duża w ramach tego przepisu?

Poseł Borys Budka (PO):

To jest już kwestia stosowania prawa.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Zgoda, powiedziałem o tym. Ale czy ten przepis nie umożliwia takiego stosowania prawa?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 10 głosach za, 6 przeciwnych i 2 wstrzymujących się. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Tak. Zgadzam się, że w warstwie prawno-konstytucyjnej propozycja stanowiska jest prawidłowa. Natomiast dodaję, że coś mi tu nie gra.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ta sprawa pana Lachowskiego trochę pana boli.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Panie przewodniczący, bardzo proszę nie odnosić się do tego, co mnie boli, bo to nie jest kwestia kasy w Sopocie czy w innym mieście, czy też pana Lachowskiego, tylko kwestia funkcjonowania władzy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, panie pośle, rozmawialiśmy dosyć swobodnie i to dlatego pozwoliłem sobie …

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Sądzę, że dobrze byłoby, aby sejmowa komisja, która zajmuje się prawem bankowym, wysłuchała naszej dyskusji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne kandydatury do reprezentowania Sejmu w Trybunale Konstytucyjnym? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi Kaliszowi.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt SK 58/13, pan poseł Stanisław Piotrowicz.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną obywatela, który wywodzi, że art. 49 § 1 ustawy – Kodeks postępowania karnego w związku z art. 233 § 3 Kodeksu karnego w zakresie, w jakim pozwala na nieprzyznanie statusu pokrzywdzonego, a co za tym idzie statusu strony postępowania karnego w sprawie składania fałszywych zeznań osobie, która była stroną innego postępowania, w którym te zeznania zostały złożone i służyły za dowód, jest niegodny z art. 45 ust.1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Chodzi o następujący stan faktyczny. Skarżący występował w wielu procesach karnych – w jednych był osobą pokrzywdzoną, w innych miał status oskarżonego. W związku z niekorzystnymi rozstrzygnięciami tych procesów twierdzi, że podstawą do tych niekorzystnych rozstrzygnięć były fałszywe zeznania świadków. Zawiadomił więc prokuraturę o tym, że w konkretnych postępowaniach karnych konkretni świadkowie zeznawali fałszywie. Prokurator odmówił wszczęcia postępowania przygotowawczego w tej sprawie.

Problem sprowadza się do tego, że wedle utartego orzecznictwa Sądu Najwyższego i bogatej literatury tematu w takiej sytuacji temu obywatelowi zażalenie nie służy.

Nie jest bowiem traktowany wedle art. 49 Kodeksu postępowania karnego jako osoba pokrzywdzona. A dlaczego? Mianowicie art. 49 k.p.k. powiada: „Pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo”. Podkreślam słowo „bezpośrednio”, bo ono jest kluczowe. W orzecznictwie i w doktrynie uważa się, że przestępstwo fałszywych zeznań godzi w dobro wymiaru sprawiedliwości, a nie konkretną osobę. Jeżeli nawet dotyka w jakiś niekorzystny sposób interesów prawnych osoby fizycznej, to nie jest to jednak bezpośrednie narażenie, a jedynie jakieś uboczne, marginalne. W związku z tym takim osobom odmawia się możliwości zaskarżenia decyzji prokuratora.

Z drugiej zaś strony mamy przepisy konstytucyjne, które mówią, że każdy ma prawo do sądu, art. 45 Konstytucji. Art. 79 Konstytucji mówi, że nie można tamować dostępu do sądu. W związku z tym skarżący wywodzi, że zostało złamane jego prawo zagwarantowane w konstytucji, bo oto nie może odwołać się od orzeczenia prokuratora w postaci postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, dlatego że wspomniane przepisy nie traktują go jako pokrzywdzonego.

Rzeczywiście jest to kwestia, która wymaga pewnej dyskusji, pewnego zastanowienia się. Z jednej strony bowiem Biuro Analiz Sejmowych, opierając się na literaturze i orzecznictwie, słusznie podnosi, że w tym wypadku nie mamy do czynienia z bezpośrednim naruszeniem jego interesów, ale trudno nie zgodzić się z poglądem skarżącego, że skoro świadkowie w jego procesach zeznawali nieprawdę, to nie dotykało to jego interesów. Jeżeli orzeczenie sądowe zostało oparte na fałszywych zeznaniach, to trudno mówić, że to nie dotyczyło jego ważnych i istotnych interesów.

Ale przeciwko takiemu twierdzeniu, które powtarzam tu za skarżącym, przemawia literatura tematu, orzecznictwo Sądu Najwyższego i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Istnieje bowiem taka obawa, że zbyt szerokie, nieograniczone udzielenie uprawnień osobom inicjującym postępowania karne jest niebezpieczne dla porządku prawnego, bo może wprowadzić wielki chaos. To ze względów funkcjonalnych jednak istnieje potrzeba ograniczenia tego, kto może skarżyć decyzje. Dalej podkreśla się to, że art. 49 k.p.k. nie można rozpatrywać w oderwaniu od konkretnego przestępstwa. W tym wypadku od przestępstwa z art. 233 k.k. Argumentacja jest taka, że przestępstwo to godzi przede wszystkim w dobro wymiaru sprawiedliwości, a nie zawsze, jedynie czasami może również w jakimś zakresie dotkać konkretnej osoby.

Dalej za stanowiskiem Biura Analiz Sejmowych warto przytoczyć, że przestępstwo z art. 233 k.k. jest przestępstwem ściganym z urzędu, a zatem inicjowanie postępowań o fałszywe zeznania to jest domena oskarżyciela publicznego, a więc prokuratora. A zatem to jemu powinna być pozostawiona wola, kiedy należy ścigać, a kiedy nie. Ja mam tu pewną wątpliwość, bo są przecież inne przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, chociażby takie jak kradzież, i one rzeczywiście statuują osobę, na szkodę której dokonano kradzieży, jako osobę pokrzywdzoną. A więc dostrzegam pewną niekonsekwencję w rozumowaniu. Skoro przestępstwo z art. 233 k.k. jest ścigane z urzędu, to nie ma powodów, aby ograniczać prawa osoby dotkniętej w jakiś sposób tym przestępstwem do zaskarżenia. Sądzę, że warto się nad tym zastanowić. Nie mówię, że w odniesieniu do wszystkich przestępstw, ale przestępstwo z art. 233 k.k. jest dość specyficzne. Można byłoby powiedzieć z doświadczenia praktycznego, że jest to zmora polskiego wymiaru sprawiedliwości. Powszechnie przecież wiadomym jest, że świadkowie bardzo często zeznają nieprawdę, natomiast udowodnienie tego rodzaju przestępstw jest szalenie trudne. Zazwyczaj sądy sprowadzają to do formuły, że zeznaniom takiego świadka sąd nie daje wiary. Od niedania wiary do zarzucenia fałszywości jest daleka droga, bo nie wystarczy przecież stwierdzić, że świadek mówi niezgodnie z prawdą, trzeba jeszcze udowodnić świadkowi, że on ma głęboką świadomość tego, że mówi nieprawdę. A zatem jest to wysoki stopień trudności w kwestii dowodzenia, wejście niejako w sferę psychiki sprawcy przestępstwa z art. 233 k.k. Nie wystarczy mu wykazać, że mówi nieprawdę, trzeba mu udowodnić, że ma świadomość mówienia tej nieprawdy. Stąd też sprawcy tego rodzaju przestępstw bardzo rzadko spotykają się z represją karną. Gdyby zajrzeć w statystyki postępowań karnych, to okaże się, że zazwyczaj dotyczy to takich sytuacji, kiedy ktoś zeznał raz w taki sposób, drugi raz w zupełnie inny sposób. Wtedy jest czarno

na białym, raz mówił tak, drugi raz inaczej, w związku z tym wiadomym jest, że w którymś momencie mówił nieprawdę. Natomiast o wiele bardziej groźne dla wymiaru sprawiedliwości jest to, kiedy ktoś staje przed sądem i zeznaje nieprawdę i nie ma w zasadzie możliwości zakwestionowania wprost prawdziwości tych zeznań. Rodzi się więc pytanie, na ile organy ścigania wykazują dostateczna wnikliwość, żeby podjąć się tego trudnego zadania, czy aby czasami nie łatwiej jest odmówić wszczęcia postępowania przygotowawczego w przypadku takiego doniesienia, wiedząc, że na to postanowienie zaskarżenie nie służy. A zatem tego rodzaju orzeczenia pozostają niejako poza kontrolą sądową. Bo nawet jeżeli ktoś złoży zażalenie na to, że prokurator mu odmówił przyjęcia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, to sąd i tak nie wchodzi w meritum sprawy, odnosi się tylko do stwierdzenia, czy rzeczywiście składający zażalenie był osobą uprawnioną. Praktyka sądowa pokazuje, że w tej kategorii spraw sądy stosują ściśle art. 49 k.p.k. i wywodzą z tego wniosek, że przestępstwo fałszywych zeznań godzi w dobro wymiaru sprawiedliwości, a nie w dobro konkretnego obywatela.

Stanowisko Biura Analiz Sejmowych jest takie, że, opierając się na dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, na orzecznictwie Sądu Najwyższego, literaturze, która jest z nimi zgodna w całej rozciągłości, tego rodzaju rozwiązania prawne są zgodne z konstytucją, w szczególności, że art. 49 k.p.k. jest zgodny z konstytucją.

Można zastanawiać się, czy aby nie należałoby zmienić przepisów, ale innych, nie tych kwestionowanych przez stronę. Myślę tu o przepisach art. 305 i art. 306 Kodeksu postępowania karnego, w których można byłoby rozszerzyć formułę, że w tej kategorii spraw zawiadamiający o tym przestępstwie miałby prawo zaskarżania. Jest to jednak już kwestia przyszłości.

Specjalista z BAS Paweł Daniluk:

Zwrócę uwagę na jeszcze jedną kwestię, która wydaje się kluczowa w kontekście tej sprawy. Istotą skargi konstytucyjnej jest to, iż skarżący twierdzi, że został pozbawiony przez kwestionowane przepisy konstytucyjnego prawa do wszczęcia postępowania karnego przed sądem. Natomiast zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pokrzywdzonemu takie prawo nie przysługuje. Czyli nie może wywodzić takiego prawa z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał już czterokrotnie wypowiadał się na ten temat, potwierdzając to stanowisko. W związku z tym ta kwestia niejako przesądza problem. To znaczy, jeśli skarżący twierdzi, że został pozbawiony możliwości wszczęcia procedury karnej przed sądem, powołując się na art. 45 ust. 1 Konstytucji, a z tego artykułu nie wynika takie prawo, to siłą rzeczy o niekonstytucyjności nie może być mowy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Podzielam wątpliwości pana posła Piotrowicza. Natomiast z praktyki wiem, że może dojść do takiej sytuacji, że będą składane zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa przez osobę, która składała wyjaśnienia, a w tej sprawie jeszcze wyroku nie będzie, bo każdy, kto czuje, że jest oskarżany niesłusznie, że jest pomawiany może to zrobić. Zgadzam się, że kontrola powinna być. Przyznaję, że nie jestem zwolennikiem poszerzania toczących się postępowań, które mogłyby być dosyć jałowe w tym stanie sprawy. Jakkolwiek podzielam uwagę wynikającą z praktyki, że bardzo rzadko sądy decydują się, chociaż czasami decydują się na zawiadomienie prokuratury o popełnieniu przestępstwa składania fałszywych zeznań.

Panie mecenasie, a w pana opinii, czy osoba, która została pomówiona, może skorzystać z innych przepisów, na przykład składając do prokuratury zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa oszczerstwa?

Specjalista z BAS Paweł Daniluk:

Sprawę prywatnoskargową? Natomiast jeżeli chodzi o składanie fałszywych zeznań, to skarżący usiłował skorzystać z takiej możliwości i zawiadomił prokuraturę, że w innym postępowaniu, w którym był pokrzywdzonym i podejrzanym, doszło do złożenia fałszywych zeznań. Prokurator najpierw umorzył to postępowanie, ale nie z tego powodu, że uznał tę osobę za nieposiadającą statusu pokrzywdzonego, ale z uwagi na brak znamion czynu zabronionego. Czyli doszło do merytorycznej oceny. Prokura-

tor stwierdził, że w tej konkretnej sprawie nie doszło do składania fałszywych zeznań. Dopiero na następnym etapie, kiedy skarżący złożył zażalenie na postanowienie o umorzeniu śledztwa, wtedy zarządzeniem odmówiono przyjęcia tego zażalenia z uwagi na to, że to nie jest strona postępowania.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Należy tu rozważyć dwie kwestie. Prokurator może kończyć postępowanie odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego, wtedy nie dokonuje żadnych czynności procesowych, i może postępowanie umorzyć. W tym przypadku, jeśli dobrze pamiętam, chodzi o odmowę wszczęcia postępowania przygotowawczego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ze względu na brak znamion czynu zabronionego.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Tak prokurator uważa i odmawia wszczęcia postępowania przygotowawczego. Tego rodzaju postanowienie prokuratora nie podlega żadnej kontroli, i o to chodzi.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Dlaczego?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Bo nie ma kto go zaskarżyć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Doktryna uważa, że poszkodowanym nie jest osoba, która, prawdę mówiąc, została pomówiona, tylko wymiar sprawiedliwości.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ja nie jestem prawnikiem, więc proszę o odpowiedź prawników. Czy z waszego doświadczenia, również tego sądowego, prokuratorskiego, bo są i prokuratorzy wśród nas, nie wynika, że gdyby wprowadzić przepis, że jednak taka osoba ma prawo zaskarżyć, to nie sprawiłoby to, że świadkowie troszeczkę się przyhamują zanim zaczną zeznawać, pomyślą czy mówią prawdę, czy nieprawdę? Sami mówicie, że to jest nagminne zjawisko.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie, nie. To pan poseł powiedział, ja uważam, że to jest częste.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Wydaje się, że tu przede wszystkim nie o to chodzi. Chodzi o to, czy jest kontrola nad tym, czy prokurator dokonał właściwej analizy. W takim wypadku kontroli nie ma.

Gdyby służyło prawo zażalenia, czyli osoba, której fałszywe zeznania w jakimś stopniu dotyczą, mogła zażalenie wywieść, sąd musiałby merytorycznie rozpoznać. Co sąd mógłby stwierdzić? Może stwierdzić, że prokurator ma rację, bo nie ma podstaw i trzeba utrzymać w mocy postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, albo też stwierdzić, że jednak prokurator powinien wszcząć w tej sprawie, nie przesadzając wyniku, postępowanie, zbadać lepiej sprawę i ponownie podjąć decyzję. Natomiast w tym wypadku nie ma kontroli sądowej z przyczyn formalnych, bo nie służy tej osobie prawo zażalenia.

Specjalista z BAS Paweł Daniluk:

Wydaje się, że my trochę niewłaściwie ustawiamy ten problem. Podkreślam, że skarżący nie kwestionuje art. 306 § 1 Kodeksu postępowania karnego. On nie mówi, że niekonstytucyjny jest stan prawny, w którym nie posiadam zażalenia. On mówi o czymś innym, on stawia problem bardzo ogólny, w jaki sposób ustalamy w postępowaniu karnym definicję pokrzywdzonego. Jest rzeczą oczywistą, że ustawodawca musi ograniczyć pojęcie pokrzywdzonego tak, aby postępowanie karne nie było dysfunkcjonalne. Bardzo często jest tak, że osoby subiektywnie czują się pokrzywdzone różnymi przestępstwami. Konsekwencją tego byłoby to, że mielibyśmy w danym postępowaniu karnych stu pokrzywdzonych, którzy uważaliby, że jakieś ich interesy w dalszym ciągu przyczynowym zostały naruszone. Jak mi się wydaje, to w tym leży istota skargi konstytucyjnej, a nie w samej kwestii złożenia zażalenia. Gdyby to była sama kwestia złożenia zażalenia, to przed-

miotem zaskarżenia powinien być art. 306 § 1 k.p.k., który mówi, komu przysługuje zażalenie na odmowę wszczęcia postępowania przygotowawczego.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Zgadza się, ma pan mecenas rację, ja również o tym mówiłem. Natomiast skarżący skarży art. 49 Konstytucji i uzasadniałem – dlaczego. Dodałem tylko, że jest jeszcze kwestia rozważenia, czy nie wprowadzić modyfikacji przepisu – ale to jest temat na przyszłość i nie w tym momencie – by wyposażyć w takich sytuacjach tego, którego fałszywe zeznania dotykają, w możliwość złożenia zażalenia, tylko tyle i nic więcej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego projektu stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. SK 58/13?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 14 głosach za, braku przeciwnych i 1 wstrzymującym się.

Mnie przekonała ostatnia wypowiedź pana mecenasa, a zawsze przychodzi moment podjęcia decyzji. Wydaje mi się, że to, co było powiedziane, zostało trafnie zauważone, tym bardziej że pan poseł Piotrowicz to podnosił.

Krytykujemy generalnie wymiar sprawiedliwości w każdym zakresie, ale w końcu każdy powinien robić to, co do niego należy. Skoro jest przestępstwo, to prokurator powinien tych przestępców ścigać. Oczywiście nie kwestionuję istnienia instytucji innych związanych na przykład z oskarżeniem prywatnym, ale w tym przypadku decyzja prokuratora powinna być wyważona i wiążąca.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Zostały nam dwie sprawy. One są bardzo świeże, one wpłynęły w trakcie naszej przerwy wakacyjnej, dlatego nie ma jeszcze posłów wyznaczonych do prezentowania tych stanowisk. Niemniej sprawy są bardzo podobne. W obu przypadkach jest propozycja, aby postępowanie umorzyć.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, obydwa projekty stanowisk Sejmu w postępowaniach o sygn. akt P 27/14 i P 23/14 zostały sporządzone przy współudziale stażystów obecnych dzisiaj na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. Obydwa te projekty są, można powiedzieć kontynuacją kwestii, które przesądzone zostały na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej we wcześniejszych sprawach, które dotyczyły podobnego problemu konstytucyjnego. Obydwie sprawy zrelacjonuję łącznie, bowiem one są zainicjowane pytaniem prawnym tego samego sądu i ich istota jest zbieżna, choć na tle odmiennych stanów faktycznych, co wymusza odrębną analizę, zwłaszcza przesłanek formalnych wniesienia pytania prawnego, których niedopełnienie czynimy podstawą wniosku o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Istota pytań prawnych związana jest z przepisem ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, który nie przewiduje – a zatem kwestionowane jest pominięcie ustawodawcze – zwrotu przez sąd z urzędu połowy uiszczonej opłaty sądowej wniesionej przez powoda w postępowaniu rozwodowym w sytuacji, gdy rozwód jest orzeczony na zgodny wniosek stron w sytuacji, gdy zapada orzeczenie o winie. Czyli strony są zgodne co do tego, kto ponosi winę za rozkład pożycia małżeńskiego, a przepis, który wskazywany jest jako wadliwy konstytucyjnie ze względu na owo pominiecie, przewiduje zwrot połowy uiszczonej opłaty w sytuacji, gdy rozwód następuje na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie. Krótko mówiąc, różnicę ze względu na orzeczenie o winie bądź nie sąd uznaje za irrelewantną z punktu widzenia tego, czy zwrot połowy opłaty powinien nastąpić, czy też nie. Podstawową przesłanką umorzenia postępowania, o które wnosimy w naszych projektach, jest to, że nie występuje przesłanka funkcjonalna, bowiem w obydwu przypadkach postępowanie sądowe zakończone zostało prawomocnym wyrokiem sądowym, w którym sąd rozstrzygnął kwestię rozwodu oraz rozstrzygnął również o kosztach. Natomiast nie orzekł o zwrocie połowy uiszczonej opłaty sądowej, ponieważ nie miał ku temu podstawy prawnej. Przepis, który jest kwestionowany, potencjalnie, bo jest to przedmiotem sporu doktryny i orzecznictwa, mógłby stanowić podłoże dla działania sądu z urzędu, jednak, nie regulując tej sytuacji, której dotyczy sprawa jedna

i druga zawisła przed sądem, nie umożliwia uruchomienia jakiegokolwiek postępowania w tej kwestii przez sąd.

W jednej ze spraw jest wprawdzie złożony wniosek o przyznanie wynagrodzenia przez kuratora, ale kurator zastępował pozwanego, a opłatę sądowa uiściła powódka. W związku z tym ta sprawa przedmiotowo również nie umożliwia występowania z pytaniem prawnym dotyczącym tych zagadnień, które są podniesione przez sąd.

Dodatkowo w projektach przeprowadzona jest argumentacja wskazująca na niedopełnienie wielu przesłanek formalno-prawnych pytania prawnego. Nie zawierają one bowiem należytego uzasadnienia, krótko mówiąc, argumentów, które miałyby przemawiać za stwierdzeniem niezgodności z konstytucją zakwestionowanych przepisów, a także nie jest wykazana przesłanka funkcjonalna, czyli sąd nie przedstawił, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne przez Trybunał Konstytucyjny miałaby mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem. Sąd pytający kwestionuje, formułując w tym zakresie wniosek ewentualny, przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, które przewidują właśnie takie wymogi formalne, nakładając wspomniane przeze mnie obowiązki na sądy pytające. To, że sąd uważa, iż poza koniecznością wskazania przepisu nie jest zobowiązany do spełnienia żadnych dodatkowych warunków formalnych płynących z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nie zwalnia go ze spełnienia tychże warunków. W związku z czym w tym zakresie także wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na brak relewancji i odpowiedniego uzasadnienia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy Biuro dokonało jakiejś próby merytorycznej oceny tych przepisów na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił zdania Sejmu o umorzeniu?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

W tych dwóch sprawach nie. Ale ten sam sąd wniósł jeszcze dwie kolejne sprawy, w których ten problem się przejawia i którymi z pewnością będziemy mieli okazję jeszcze w ramach Komisji Ustawodawczej się zajmować.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A co to za sąd?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział II Cywilny. Jest to sędzia, który wystąpił na kanwie tej samej sprawy, rozpatrywanej pod tą samą sygnaturą sądową, już trzeci raz z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przypominam sobie taką sprawę, ale tam wnosiliśmy o uznanie zgodności.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Ale to była inna sprawa. Takich pytań, jak sądzę, było już z dziesięć. Natomiast chodzi mi o to, że w sprawach o tej samej sygnaturze sądowej Trybunał Konstytucyjny miał okazję stwierdzić, że wobec braku wniosku powódki nie toczy się żadne postępowanie, na tle którego mogłoby być zadane pytanie prawne dotyczące problemu konstytucyjnego, który zreferowałam.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli Trybunał Konstytucyjny już umarzał postępowanie?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wygląda na to, że sędzia jest przekonany całkowicie o swojej racji i dąży do celu.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska w sprawie o sygn. akt P 27/14?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Kto jest za przyjęciem stanowiska w sprawie o sygn. akt P 23/14?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Dziękuję wszystkim. Pan marszałek Wenderlich zwrócił się, o czym już wcześniej informowałem, do Komisji o rozpatrzenie pisma Stowarzyszenia Krajowej Rady Sędziów Społecznych, w którym zawarty jest niepokój z powodu malejącej liczby ławników w Polsce. Komisja zwróciła się z prośbą do ministra sprawiedliwości, aby nam tę sprawę przybliżył pod względem liczbowym, pod względem funkcjonalnym i planów na przyszłość. Taka odpowiedź dzisiaj do nas przyszła, a więc osoby zainteresowane tą sprawą proszę o zapoznanie się z dokumentami w sekretariacie Komisji.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.